

Ekholm, Mats

Steuerungsmodelle für Schulen in Europa. Schwedische Erfahrungen mit alternativen Ordnungsmodellen

Zeitschrift für Pädagogik 43 (1997) 4, S. 597-608



Quellenangabe/ Reference:

Ekholm, Mats: Steuerungsmodelle für Schulen in Europa. Schwedische Erfahrungen mit alternativen Ordnungsmodellen - In: Zeitschrift für Pädagogik 43 (1997) 4, S. 597-608 - URN: urn:nbn:de:0111-pedocs-69965 - DOI: 10.25656/01:6996

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0111-pedocs-69965>

<https://doi.org/10.25656/01:6996>

in Kooperation mit / in cooperation with:

BELTZ JUVENTA

<http://www.juventa.de>

Nutzungsbedingungen

Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Die Nutzung stellt keine Übertragung des Eigentumsrechts an diesem Dokument dar und gilt vorbehaltlich der folgenden Einschränkungen: Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use

We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document.

This document is solely intended for your personal, non-commercial use. Use of this document does not include any transfer of property rights and it is conditional to the following limitations: All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Kontakt / Contact:

peDOCS
DIPF | Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation
Informationszentrum (IZ) Bildung
E-Mail: pedocs@dipf.de
Internet: www.pedocs.de

Digitalisiert

Zeitschrift für Pädagogik

Jahrgang 43 – Heft 4 – Juli/August 1997

Thema: Entstaatlichung, Autonomie und Qualität von Schule

- 537 DIETLIND FISCHER/HANS-GÜNTER ROLFF
Autonomie, Qualität von Schulen und staatliche Steuerung. Chancen und Risiken von „Schulautonomie“
- 551 KINGSLEY EVANS
Bildungsreform in England: An Ketten gelegte Autonomie der Schule und der Lehrer
- 567 BARBARA KOCH-PRIEWE
Qualität von Schule: Geschlecht als Strukturkategorie
- 583 ULF PREUSS-LAUSITZ
Soziale Ungleichheit, Integration und Schulentwicklung. Zu den Qualitätskriterien bei der „Entstaatlichung“ von Schule
- 597 MATS EKHOLM
Steuerungsmodelle für Schulen in Europa. Schwedische Erfahrungen mit alternativen Ordnungsmodellen

Diskussion: Umwelterziehung

- 611 FRITZ REHEIS
Ökologie als Frage der Zeit. Eine Antwort auf Helmut Heid und Gerd-Jan Krol
- 631 JÜRGEN LEHMANN
Handlungsorientierung und Indoktrination in der Umweltpädagogik

Diskussion: Einheitsschule – Zeitgeschichte und Strukturproblem

- 639 PETER DREWEK
Begriff, System und Ideologie der „Einheitsschule“.
Ein Kommentar zu Gerhart Neuners Beitrag über „Das Einheitsprinzip im DDR-Bildungswesen“

- 659 GERT GEISSLER
Die konsequente Realisierung des Einheitsprinzips. Bemerkungen,
veranlaßt durch einen Analyseversuch von Gerhart Neuner

Besprechungen

- 677 ANNETTE SCHEUNPFLUG
Niklas Luhmann/Karl-Eberhard Schorr (Hrsg.): Zwischen System und
Umwelt: Fragen an die Pädagogik
- 680 THOMAS FUHR
Harm Paschen: Pädagogiken. Zur Systematik pädagogischer
Differenzen
- 683 MANFRED LÜDERS
Gerhard de Haan: Die Zeit in der Pädagogik. Vermittlungen zwischen
der Fülle der Welt und der Kürze des Lebens
- 686 HEINZ-ELMAR TENORTH
Arno Combe/Werner Helsper (Hrsg.): Pädagogische Professionalität.
Untersuchungen zum Typus pädagogischen Handelns
- 689 KARL-HEINZ ARNOLD
Silvia-Iris Lübke: Schule ohne Noten. Lernberichte in der Praxis der
Laborschule

Dokumentation

- 693 Pädagogische Neuerscheinungen

Steuerungsmodelle für Schulen in Europa

Schwedische Erfahrungen mit alternativen Ordnungsmodellen

Zusammenfassung

Die Vorstellungen von staatlicher Schulkontrolle haben sich in den vergangenen Jahren, verstärkt durch den Abbau der Blockkonfrontation, verändert. Neue Steuerungsmodelle indes sagen noch nichts über Minderung oder Steigerung von Schulqualität aus. Der Autor zeigt an einer schwedischen Langzeituntersuchung, daß neue Regulierungsmechanismen geringere Veränderungen verursachen als erwartet. Selbst umwälzende Reformen der Verantwortung von Schulen, z.B. Autonomie in der Budgetierung, in der Bestimmung über Inhalte oder Veränderungen von Didaktik sowie in der Verstärkung von Lehrerfortbildung, bewirken keine Veränderung der Arbeitsweise der Schule. Bestimmender bleiben die in der einzelschulischen „Arbeitsstruktur“ latenten Mentalitäten.

1. Staat und Bildungswesen: Steuerungsideen und -praxis

In vielen Ländern Europas und der Welt wird am Ende des 20. Jahrhunderts der klassische Staatsbegriff in Frage gestellt. Davon ist auch der Bildungsbereich betroffen; denn Bildung stellt eines der bedeutsamsten Werkzeuge des Staates dar, auf das gesellschaftliche Zusammenleben und die wirtschaftliche Entwicklung einzuwirken. Deshalb wird im Schulbereich die jeweils geltende Auffassung über den Staat und seine Aufgaben auch besonders deutlich (TORRES 1996).

Die Auffassung von der Rolle des Staates bei der Bildung und Erziehung der Bürger hat sich Ende des 20. Jahrhunderts allerdings in vielen europäischen Ländern gegenüber der Mitte dieses Jahrhunderts deutlich verändert. In Ländern, in denen die Sozialdemokratie oder sozialliberale Strömungen die Politik dominierten (z.B. in den nordischen Ländern und in einigen Ländern der Bundesrepublik), gab es vorher eine hohe Akzeptanz darin, daß durch den Staat oder staatliche Regelungen dazu beigetragen werde, mit Hilfe von Schulen bestimmte Ziele und Erwartungen zu erreichen, z.B. den Ausgleich der Bildungsunterschiede zwischen den gesellschaftlichen Klassen und den Geschlechtern. In kommunistisch regierten Staaten war es selbstverständlich, daß ein strategisch so wichtiger Teil staatlicher Machtausübung wie die Schule schon zum Zwecke der Herrschaftssicherung genau vom Staat geregelt und kontrolliert werden muß. In Staaten, in denen eher der Kapitalismus und das Marktprinzip eine starke Stellung hatten, wie z.B. in England, hatten Schulen Ende der siebziger Jahre dagegen eine starke Selbständigkeit.

In diesen drei Staatengruppen veränderte sich die Stellung des Staates gegenüber der Bildung und der Schule bis heute aber relativ eindeutig. Am schnellsten und am größten sind die Veränderungen in den früheren kommunistischen Staaten. In den meisten dieser Staaten ist das Mißtrauen gegenüber staatlicher Steuerung sehr groß, dennoch blieb diese Grundeinstellung gleichzeitig eng mit der Auffassung verknüpft, daß der Staat selbstverständlich eine bestimmende Verantwortung für Schule und Ausbildung in der modernen Gesellschaft zu tra-

gen hat. In Estland hat man z.B. versucht, ein neues System der Qualitätssicherung und -kontrolle in den Schulen zu entwickeln, aber die alte Schulaufsicht mußte dabei neutralisiert werden, weil sie den Interessen des Sowjetstaates gedient hatte. Schulen in Tschechien und in der Slowakei, die mit öffentlichen Mitteln finanziert worden waren, ließen ältere Schüler, Lehrer und Eltern abstimmen, ob sie den Schulleitungen vertrauen wollten, die noch vom alten System ausgewählt worden waren. Ein großer Teil mußte sich daraufhin neue Arbeitsaufgaben und Arbeitsplätze suchen, neue Schulleitungen wurden eingesetzt. In den früheren kommunistischen Staaten arbeiten Schulen auf einer schwachen wirtschaftlichen Grundlage, die Schulen können kaum mehr als geringe finanzielle Mittel für ihre Arbeit erwarten. Dies führt dazu, daß man versucht, andere, 'ergänzende' finanzielle Quellen zu erschließen.

Interessanterweise hat sich die Auffassung über die Rolle des Staates im Schulbereich in den sozialdemokratisch und sozialliberal regierten Staaten und den neokonservativ regierten Staaten angenähert. Die neokonservativen Ideen über die begrenzten Aufgaben des Staates im Hinblick auf öffentliche Einrichtungen und ihre Meinung, daß es gut sei, wenn die Marktkräfte alle gesellschaftlichen Bereiche bestimmen, haben inzwischen auch Eingang in sozialdemokratische und sozialliberale Politikerkreise gefunden (MIRON 1993). So hat z.B. der schwedische Staat die freie Schulwahl für Eltern und Schüler eingeführt. Die Schüler müssen nicht länger die Schule besuchen, die die Gemeinde für sie vorgesehen hat. Die neokonservativen Kräften in England haben dagegen z.B. die estatistische Idee aufgegriffen, daß Schulen entsprechend landesweiten Richtlinien und nationalen Zielen arbeiten müssen. Die starke und autonome Stellung, die dem Staat bis zum Ende der achtziger Jahre durch „Her Majesty's Inspector“ im Bildungswesen in England eingeräumt wurde, haben die neokonservativen Kräfte aufgehoben, indem sie diese alte staatliche Institution zu einer Art Dienstleistungsbetrieb umgeformt haben. Heutzutage verkauft die Schulaufsicht ihre Dienstleistungen auf die gleiche Weise, wie das Revisoren in der Wirtschaft tun. Der Staat fordert von den Schulen jedoch, daß sie sich evaluieren lassen; die kontrollierende Funktion des Staates ist also nicht aufgegeben, sie wird nur auf andere Weise durchgeführt.

In der Debatte über die Frage, in welcher Weise der Staat für die Schulkarrieren der Kinder und Jugendlichen Verantwortung übernehmen sollte, werden – vor dem Hintergrund dieser Beobachtungen – die Unterschiede zwischen den einzelnen Steuerungsmodellen nicht selten stark übertrieben. Meist prägen eher rhetorische Differenzen die Auseinandersetzung und nicht wirkliche Verhältnisse. Eine der wichtigen Aufgaben zukünftiger Forschung muß deshalb darin bestehen, herauszufinden, welche Faktoren in einem Schulsystem zu Qualitätsgewinnen und Qualitätsverlusten führen. Um diese Aufgabe zu bewältigen, sollten die Forscher verschiedener Länder gemeinsame Maßstäbe und Indikatoren für die Qualität der Schularbeit entwickeln – z.B. Schülerleistungen, die Praxis der Lehrer-Arbeit oder die Art und Weise des staatlichen Einflusses auf die Schule.

Hierfür wäre es nützlich, verschiedene Staaten hinsichtlich der folgenden Faktoren zu untersuchen:

- Wie werden Schulen finanziert?
- Wer tritt eigentlich als „Eigentümer“ der Schule auf?

- Wer setzt die Ziele für die Schule und ihre Arbeit fest?
- Wer bestimmt die Inhalte in der Schule?
- Wie wird die Arbeitszeit der Lehrer geregelt?
- Wer bestimmt die Alltagsarbeit in der Schule?
- Wie werden die Arbeitsprozesse in der Schule kontrolliert?
- Wie werden die Arbeitsergebnisse kontrolliert?

An dieser Stelle können diese Faktoren nicht in allen Details und für die gesamte Forschungslage diskutiert werden. Meine Überlegungen beschränken sich auf die Steuerungsmodelle für die Schule und hier auf die konkreten schwedischen Erfahrungen.

Die Mehrzahl der Steuerungsmodelle für Schule sind sogenannte proaktive Steuerungsmodelle, in denen etwas gesteuert werden soll, bevor es geschieht. Ein anderes Steuerungsmodell ist, reaktiv zu agieren. In den europäischen Ländern besteht eine lange Tradition, dieses Steuerungsmodell in Form von nationaler Schulaufsicht oder Inspektion anzuwenden. In den meisten Ländern hat die Schulaufsicht im hohen Grad auf Vertrauensbasis gearbeitet: Schulaufsichtsbeamte waren ehemalige Schulleiter oder Lehrer mit langer Unterrichts- und Schulerfahrung, die Schulaufsicht hat Aufträge von politischen Instanzen erhalten und – meistens durch persönlichen Besuch – Analysen durchgeführt und Verbesserungen gefordert. In den letzten Jahren kamen mehr und mehr Ansätze moderner Organisationstheorie in der Schule zur Geltung, verbunden mit neuen Formen der Evaluation und mit anderen Verfahren und Instrumenten, mit denen größere Bereiche der Schularbeit und des Unterrichts erfaßt wurden, als dies vorher durch persönliche Inspektionsbesuche möglich war.

Evaluation hat sich oft auf die Ergebnisse der Schularbeit konzentriert. In einigen Ländern, z.B. in Großbritannien, Irland und Italien, werden zentrale Schulabschluß-Tests für alle Schüler durchgeführt. In anderen Ländern, z.B. in den nordischen Staaten oder in Portugal, werden die Kenntnisse der Schüler nicht in zentralen Tests am Ende der Schulzeit kontrolliert, deshalb gibt es dort diesen Steuerungsmechanismus nicht. In Schweden versucht der Staat dennoch, landesweite Beurteilungen der Qualität der Ausbildung vorzunehmen, u. a. mit Evaluationsstudien bei einer repräsentativen Auswahl von Schulen oder durch landesweit verpflichtende Einstufungs-, Diagnose- und Leistungstests für verschiedene Klassenstufen. Das übliche Verfahren in den europäischen Ländern ist, daß der Staat die Verantwortung für die Evaluation der Ergebnisse und der Leistungen der Schule jeweils der Gemeinde oder einer regionalen Behörde gibt oder sogar den Schulen zutraut, selbst die Prozesse in der Schule zu evaluieren.

2. Markt als Regelungsmechanismus – Defizite der Evaluation

Anders als bei den Leistungsdiagnosen gibt es für die Evaluation von Regelungsmodellen noch relativ wenig Evaluation. Dabei wird in der Debatte, ob Schulen vom Staat gesteuert werden sollen oder nicht, ob das Schulwesen zentral gesteuert werden soll oder ob man auf Dezentralisierung setzen soll, oft – relativ unbesehen – das neokonservative Argument angeführt, daß alles besser

wird, wenn man nur auf Regelungen und zentrale Steuerungen verzichtet und auf die Kräfte des freien Marktes setzt. Durch den Markt, als dem einzigen Steuerungsmittel, dem die Neokonservativen vertrauen, soll die Schule eine bessere Einrichtung werden, in der das Lernen effektiver ist und diejenigen, die dort arbeiten, motivierter sind. In außerordentlich wenigen Fällen sind die neokonservativen Ideen allerdings in der Realität erprobt und evaluiert worden. Deshalb ist es schwer, die verschiedenen Steuerungsmodelle in aussagefähiger Weise zu vergleichen. Für die meisten Dimensionen, für die ich eine Evaluation vorgeschlagen habe, sind die Steuerungsmodelle komplizierter, als es die vereinfachende Unterscheidung zwischen harter staatlicher Zentralsteuerung oder starker dezentralisierter Steuerung durch den Markt nahelegt. Nahezu immer bestehen Unterschiede im Hinblick auf Dezentralisierung und Zentralisierung der Steuerung; aber nur selten bestehen Unterschiede im Hinblick auf die Tatsache, ob die Steuerung durch ein Marktmodell erfolgt oder durch eine Diskussion in der gesellschaftlichen Öffentlichkeit. Fast immer erfolgt die Steuerung dadurch, daß Diskussionen in der Öffentlichkeit geführt werden – und nicht dadurch, daß irgendwelche Kräfte auf irgendeinem Markt agieren.

In den Bereichen und Fällen, in denen man versucht hat, das neokonservative Marktmodell anzuwenden, ist dies nur selten im vollen Umfang erfolgt. Die Neokonservativen sehen Privatisierung als notwendig an, um die Schwächen und die Unbeweglichkeit eines zentralistischen staatlichen Systems zu vermeiden; sie wollen, daß privatwirtschaftliche Firmen die Führung übernehmen, damit ergebnisorientierte Leitung und Effizienz zugleich starkes Engagement anregen. Privatisierungskonzepte sind bisher aber nie im vollen Umfang erprobt worden, weil dies voraussetzt, daß die Finanzierung der Schulen durch Steuern aufhören und stattdessen derjenige, der die Dienste in Anspruch nimmt, auch deren gesamte Kosten zahlen müßte. Schon weil Familien mit Kindern nicht so hohe Einkommen haben, daß sie für die gesamten Schulkosten der Kinder ausreichen würden, erweist sich das Marktmodell in Europa als ungeeignet.

Wenn das Marktmodell erprobt wurde, dann nur in bestimmten Aspekten, insbesondere hinsichtlich der Prinzipien der Wahlfreiheit, und da vor allem hinsichtlich des Rechts der Eltern und der Kinder, eine ganz bestimmte Schule zu besuchen. Diese Idee wurde in den achtziger Jahren in den USA und zu Beginn der neunziger Jahre in Schweden erprobt, als die Neokonservativen einige Jahre regierten. In Minnesota wie in Schweden hat sich gezeigt, daß die Wahlfreiheit nur in Großstadtbereichen von Bedeutung war, wo die Entfernungen zu den einzelnen Schulen so gering sind, daß es für die Eltern eine wirkliche Wahlmöglichkeit gab. In den meisten Gebieten dieser Länder wählt man jedoch – und zwar unabhängig davon, ob man nun ein Wahlrecht hat oder nicht – die nächstgelegene Schule, weil sie für das Kind in einer angemessenen Entfernung liegt. In einer Untersuchung darüber, welche Schulen die Eltern im Bereich Stockholm für ihre Erstkläßler wählen, zeigte sich, daß eine sehr große Mehrheit der Eltern die Schule danach wählte, wie nah diese zu ihrer Wohnung lag (ANDERSSON/KJELLMANN/MELKERSSON 1994).

Ohne Zweifel sind deshalb vergleichende Studien erforderlich, um herauszufinden, welche Wirkungen das eine oder das andere Steuerungsmodell für die Qualität der inneren Schularbeit hat. Wenn wir die Qualität der Arbeit der Schule oder die Qualität der Lernergebnisse messen und vergleichen, sind sie

nicht nur beeinflusst von den jeweiligen Steuerungsmodellen, sondern von einer ganzen Reihe anderer Faktoren. Vor allem geht es um die Prüfung der Frage, wie sich die unterschiedlichen Formen der Arbeits- und der Schulkultur in den einzelnen Ländern auswirken.

Um die damit aufgeworfenen Fragen aus der hitzigen Debatte über das beste Steuerungsmodell zu lösen und wirklich beantworten zu können, kann man auch vergleichende Studien in der eigenen Kultur durchführen, wie wir das in Schweden seit längerem tun, um die Fragen zu klären, die in der bildungspolitischen Auseinandersetzung gestellt werden. Zu Beginn der achtziger Jahre untersuchten wir insofern auch in vier Studien, wie einzelne Schulen vier (SANDSTRÖM/EKHOLM 1984, 1986) bzw. fünf Jahre (EKHOLM 1987) lang versuchten, auf die damaligen Steuerungsmodelle und -signale zu reagieren. Faßt man die Ergebnisse zusammen, so fanden wir heraus, daß die zentralen Steuerungssignale keine größeren Wirkungen zeigten. Bei den untersuchten Steuerungsmechanismen handelte es sich um neue Richtlinien, um die Veränderung der Verantwortung von Staat und Schule sowie, in bestimmten Bereichen, um Empfehlungen zur Veränderung des Verhältnisses zwischen Lehrern und Schülern.

3. Neue Grundschule in Schweden – Ein Beispiel für die Effekte alternativer Steuerung der Schule

3.1 Vorgaben für den Strukturwandel

In einer Untersuchung, die einen Zeitraum von 25 Jahren umfaßte, habe ich die Entwicklung von neun Grundschulklassen (Klasse 7 bis 9) analysiert, und zwar so, daß wir mit den gleichen Forschungsv erfahren und Instrumenten die innere Arbeit der Schule 1969, 1979 und 1994 untersucht haben. Während der 25 Jahre zwischen der ersten und der letzten Studie hat die schwedische Grundschule (Klasse 1 bis 9) ganz unterschiedliche bildungspolitische und administrative Vorgaben erlebt und neue Richtlinien bekommen. Die beiden ersten im Jahre 1969 und 1979 waren voll von schön formulierten und detaillierten Erwartungen an Schulen und Lehrer. Die letzten Richtlinien wurden 1994 vorgelegt. Sie waren inhaltlich knapp und enthielten eine erheblich geringere Menge an Forderungen an Schulen und Lehrer.

Die Arbeit in allen neun Grundschulen am Ende der sechziger Jahre sollte, entsprechend den Richtlinien, einheitlich angelegt sein; Mitte der neunziger Jahre wurde dagegen erwartet, daß jede Schule ein eigenes Profil ihrer Arbeit entwickelt hat, um dadurch auch attraktiv zu sein für andere Jugendliche als nur die aus der unmittelbaren Nähe der Schule. Als die Untersuchung der neun Schulen begann, waren Arbeitszeiten und -bedingungen der Lehrer staatlich festgelegt; 1994 wurden sie auf lokaler Ebene zwischen den Schulen und der Gemeinde ausgehandelt. 1969 arbeiteten alle neun Schulen nach einer allgemeinen Stundentafel, in der die Wochenstunden der Schüler festgelegt waren; zu Beginn der achtziger Jahre konnten die Schulen frei bestimmen, wie sie die Studienzeit ihrer Schüler während der gesamten drei Jahre von Klasse 7 bis 9 gestalten wollten. Die Schulen waren formell gesehen nicht länger verpflichtet, daß jedes Fach jede Woche unterrichtet werden mußte, wie dies die vorherigen

Richtlinien bestimmt hatten. Mitte der neunziger Jahre haben die Schulen noch größere Freiheit darin, ein geeignetes Zeitbudget für die Arbeit der Schüler zu entwickeln. 1969 hatte man in jeder der neun Schulen neun Fortbildungstage (Studientage), an denen die Lehrer an Angeboten der staatlichen Lehrerfortbildung teilnahmen. In jedem Regierungsbezirk bestand die Einrichtung, daß besonders geeignete Lehrer als Berater für Lehrer und bei Fortbildungsveranstaltungen der verschiedenen Schulen eingesetzt wurden. Ein Hauptthema der Fortbildung in den Schulen waren am Ende der siebziger Jahre Unterrichtsformen und -methoden. Der Staat gab erhebliche Mittel aus, damit die Lehrer die Arbeit in der Schule und im Unterricht abwechslungsreicher gestalten. Es war nämlich kritisiert worden, daß viel zu viel Frontalunterricht und reine Vermittlungspädagogik erfolgte.

Neben den jährlichen gemeinsamen Studientagen investierte der Staat am Ende der siebziger Jahre und zu Beginn der achtziger Jahre auch in Schulleitungsfortbildung. Die Schulleiter sollten besser darauf vorbereitet sein, eine dezentralisierte Organisation zu leiten, der der Staat großes Vertrauen schenkte. Die veränderte Verantwortung und erweiterte Selbständigkeit der Schule kann man daran sehen, daß die neun Schulen am Ende der sechziger Jahre nur über einige wenige Prozent ihrer finanziellen Mittel selbst bestimmen konnten; Mitte der neunziger Jahre haben diese Schulen dagegen die Verantwortung für hundert Prozent ihrer finanziellen Mittel. Die Schulleiter wurden deshalb ausgebildet, die Zusammenarbeit zwischen den Lehrern anzuleiten, Planungs- und Entwicklungsgespräche zu führen, die Arbeit der Schule zu evaluieren sowie Arbeitspläne und ein Budget für die Schule zu erarbeiten.

Zu Beginn der achtziger Jahre löste der Staat die bisherige staatliche Lehrerfortbildung in den Regierungsbezirken auf, die staatlich angestellten Berater wurden entlassen. Es blieben nur die sechs Fortbildungsabteilungen der Universitäten bestehen. Seit 1982 gibt es in Schweden eine Lehrerfortbildung, die mehr nach dem Marktmodell ausgerichtet ist. Zu Beginn wurde die Vergabe der Mittel für die Lehrerfortbildung so geregelt, daß die Schule das Geld, das ihr der Staat für Fortbildung zur Verfügung stellte, nach einem bestimmten Schlüssel verwenden mußte, z. B. durch Einkauf entsprechender Fortbildungsangebote. 60 bis 80 Prozent der Mittel sollten dafür verwendet werden, Fortbildung von Universitäten und Hochschulen zu kaufen, 20 bis 40 Prozent der Mittel konnten frei verwendet werden; seit Ende der achtziger Jahre konnten die Schulen die Mittel für Lehrerfortbildung nach eigenem Ermessen verwenden. Seit Beginn der neunziger Jahre ist auch die Fortbildungszeit für die Lehrer ausgeweitet worden. Jedes Jahr nehmen die Lehrer an insgesamt 13 Arbeitstagen an gemeinsamer Fortbildung teil. Die Fortbildungsabteilungen sind als staatliche Einrichtungen praktisch aufgelöst worden; sie arbeiten jetzt „auf eigene Rechnung“.

Die untersuchten Grundschulen standen zu Beginn der 25jährigen Untersuchungsperiode noch unter staatlicher Schulaufsicht. Das bedeutete, daß ein Schulaufsichtsbeamter der Schule einige Male während eines Zehnjahres-Zeitraumes besuchte – vorausgesetzt, es gab keine Beschwerden über die Arbeit der Schule. Während der siebziger und achtziger Jahre nahmen die Schulen Anweisungen von der staatlichen Obersten Schulaufsicht entgegen, wie sie im Hinblick auf verschiedene Einzelheiten der alltäglichen Schularbeit handeln sollte. Die Oberste Schulaufsicht versandte auch umfassende Kommentare, wie die

Schulen die Richtlinien interpretieren sollten und wie man die Kenntnisse und Fähigkeiten der Schule beurteilen sollte. 1991 löste der Staat die Oberste Schulaufsicht und die Schulaufsicht in den Regionen auf. 750 Mitarbeiter wurden entlassen. In der neuen Nationalen Behörde für das Bildungswesen – „Skolverket“ – arbeiten jetzt rund 230 Mitarbeiter. Sie beurteilen, wie die Gemeinden ihre Verantwortung für die Schule wahrnehmen und organisieren umfangreiche Evaluationsprojekte für das ganze Land. Wenn in einer der neun untersuchten Schulen Beschwerden auftauchen, kommen Mitarbeiter der Nationalen Behörde, um dem nachzugehen.

3.2 Effekte der Veränderung der Grundschule und ihrer Steuerung

Die Veränderung des Steuerungsmodells der Grundschulen hat also in den Jahren, in denen ich die Arbeit der Schulen untersucht habe, zu einem Übergang von starker Zentralsteuerung zu stark dezentralisierter Steuerung hinsichtlich Zielen, Inhalten, Arbeitszeiten und Finanzen sowie Zeitbudgets geführt. Welche Bedeutung hatte dies alles auf die Qualität der Schulen? Weil wir unsere Schulen über einen so langen Zeitraum beobachtet haben, ist eine vergleichende Analyse der Wirkungen von dezentralen bzw. zentralen Steuerungsmodellen in ein und derselben Gesellschaft möglich. In den Interviews, die wir jeweils nach der letzten Fragebogenerhebung bei den Schülern des achten Jahrgangs, bei Lehrern, älteren Lehrern und Schulleitungen durchgeführt haben, wird vor allem eine Einstellungsveränderung deutlich: Heutzutage setzen sich mehr Menschen in den Schulen damit auseinander, wie Schule am besten „gemacht“ werden kann und eben nicht nur einfach „gemacht“ wird. Alternativen zu traditionellen Verfahren und Methoden werden entwickelt, und die Lehrer und Schulleiter wissen, daß sie diese Alternativen auch wirklich umsetzen können, wenn sie wollen. Vergleicht man 1969 und 1994, dann haben sich in den Schulen aber keinesfalls die revolutionären Veränderungen ereignet, die man nach den bildungspolitischen Diskussionen hätte erwarten können.

Um dies an Einzelheiten zu belegen, möchte ich einige der wichtigsten Ergebnisse rekapitulieren, die in den Wiederholungsuntersuchungen deutlich werden. Die Arbeitszeit der Lehrer ist während der 25 Jahre etwas kürzer geworden: Im Durchschnitt arbeiteten im Jahre 1969 die Lehrer zwei Stunden und zwölf Minuten außerhalb des Unterrichts; die entsprechende Vergleichszahl für Lehrerinnen betrug eine Stunde und 46 Minuten. 1994 ist die außerunterrichtliche Arbeitszeit der Lehrer auf zwei Stunden und 28 Minuten gestiegen, die der Lehrerinnen auf zwei Stunden und sechs Minuten. Die Arbeitsweise in der Schule scheint sich also nicht in größerem Umfang verändert zu haben. Vergleichbare Befunde gibt es auch für die Arbeit im Unterricht. Wir stellten Schülern und Lehrern Fragen darüber, wie oft bestimmte Arbeitsformen, von denen wir fünf vorgegeben haben, im Unterricht vorkämen.

In den Abbildungen 1 und 2 wird deutlich, in welchem Umfang die beteiligten Schüler und Lehrer eine bestimmte Arbeitsform täglich in den neun Schulen anwenden bzw. erleben. Die Schüler und die Lehrer unterscheiden sich hinsichtlich der Beurteilung dessen, was im Unterricht alltäglich vorkommt. Bedeutend mehr Schüler als Lehrer empfinden die Vermittlungsformen als „üblich“, und

weniger Schüler als Lehrer meinen, daß schülerorientierte Arbeitsformen häufig angewendet werden. Der Unterschied zwischen der Sichtweise der Gruppen ist aber üblich und hat keine größere Bedeutung für den Zusammenhang, den ich hier darstellen möchte.

Das Auffallendste bei der Auswertung der Schüler- und Lehrerantworten ist die hohe Stabilität. 25 Jahre sind zwischen der ersten und der letzten Untersu-

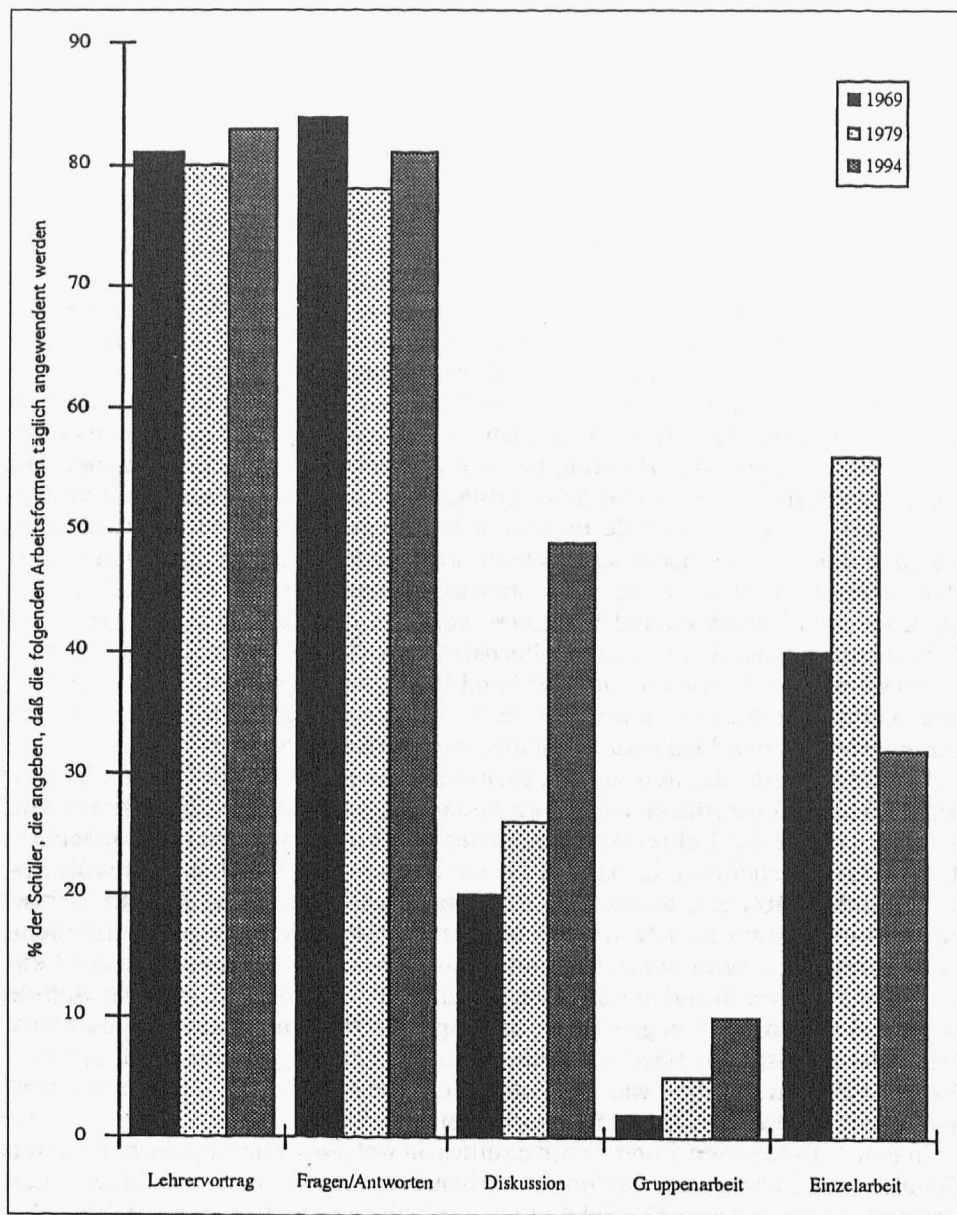


Abbildung 1: Arbeitsverfahren im Unterricht: 1969, 1979, 1991 – Angaben der Schüler (in Prozent) der 8. Klassen

chung vergangen. Die Wertungen der Schüler, ausgedrückt in ihrer Einschätzung, welche der Arbeitsformen täglich angewendet werden, liegen dennoch sehr nahe beieinander. Die Wertungen der Lehrer weichen etwas mehr ab, aber nicht so sehr, daß der Eindruck entsteht, schülerorientierte Arbeitsformen würden dominieren. Mehr Lehrer berichten, daß sie 1994 mehr Lehrervorträge anwenden als früher. Aber sie kombinieren diese Vorträge mit Formen der Einzelarbeit für die Schüler. Wertet man die Ergebnisse der Abbildungen 1 und 2 gemeinsam, so ist vor allem durch die häufigere Anwendung von Diskussionen die Vielfalt der Arbeitsformen und Methoden gestiegen. Von anderen Untersuchungen, die bessere Methoden zur Analyse der Dynamik der täglichen Schularbeit verwenden, wissen wir, daß die Einzelarbeit der Schüler vor allem lehrerinitiiert ist. Diese Arbeit bestärkt deshalb die Rolle der Schüler als Konsumenten von Wissen und Kenntnissen und macht die Schüler nicht zu aktiven Produzenten von Wissen.

Das neue dezentralisierte Steuerungsmodell für die Grundschule sollte eigentlich zu mehr Unterschieden zwischen den Schulen führen, u. a. hinsichtlich der inneren Schularbeit. Die Ergebnisse dieser Untersuchung zeigen jedoch, daß dies praktisch nicht der Fall war. Die Unterschiede zwischen den Schulen bestanden schon 1969 und wurden während der Jahre nicht größer. Sie sind offensichtlich nicht durch neue Steuerungsmodelle beeinflusst worden.

Nach dem dritten Untersuchungsabschnitt haben wir die Untersuchungsergebnisse den Schulleitungen und den Lehrern vorgestellt, die kontinuierlich an den Schulen gearbeitet haben. Wir haben die Lehrer und Schulleitungen gebeten, mögliche Ursachen und Erklärungen für die Ergebnisse zu diskutieren. In den Diskussionen über die Ergebnisse der Abbildung 1 und 2 haben weder Lehrer noch Schulleiter angegeben, die veränderten Steuerungsmodelle könnten der Grund für Veränderungen oder Nicht-Veränderungen der Arbeitsformen sein. Trotz der fast turbulenten Veränderung der Steuerung der schwedischen Schule bestehen die inneren Arbeitsroutinen unverändert fort. Die Gründe für die hohe Stabilität sehe ich in der jeweiligen Arbeitskultur der Schule, die unabhängig vom jeweiligen Steuerungssystem bestehen bleibt. Ein wichtiger Aspekt der Arbeitskultur in den neun Schulen ist der Stundenplan. In den untersuchten Schulen hat man in den 25 Jahren eigentlich keinen anderen Stundenplan ausprobiert als den, der auf kurzen Arbeitseinheiten mit großer Inhaltsvariation beruht, bei dem die Kürze der Arbeitseinheit aber gleichartige Arbeitsformen in den Fächern hervorruft, und zwar Arbeitsformen, die von vermittlungsstrategischen Bemühungen von der Lehrerseite dominiert werden. Schulleiter, die den Stundenplan in all den Jahren erarbeitet haben, haben die herrschende Ordnung nie in Frage gestellt und deshalb eine stabilisierende Wirkung im Untersuchungszeitraum gehabt.

3.3 Werden Schulen gar nicht durch Steuerung gesteuert?

Die Beispiele belegen, daß der Übergang von starker Zentralsteuerung zu starker Dezentralisierung von Schule nicht in jeder Hinsicht die Wirkungen hat, die man erwartet, wenn man die bildungspolitische Debatte verfolgt. Die innere Qualität der Schule wird vor allem durch die Mentalität beeinflusst, die das Fun-

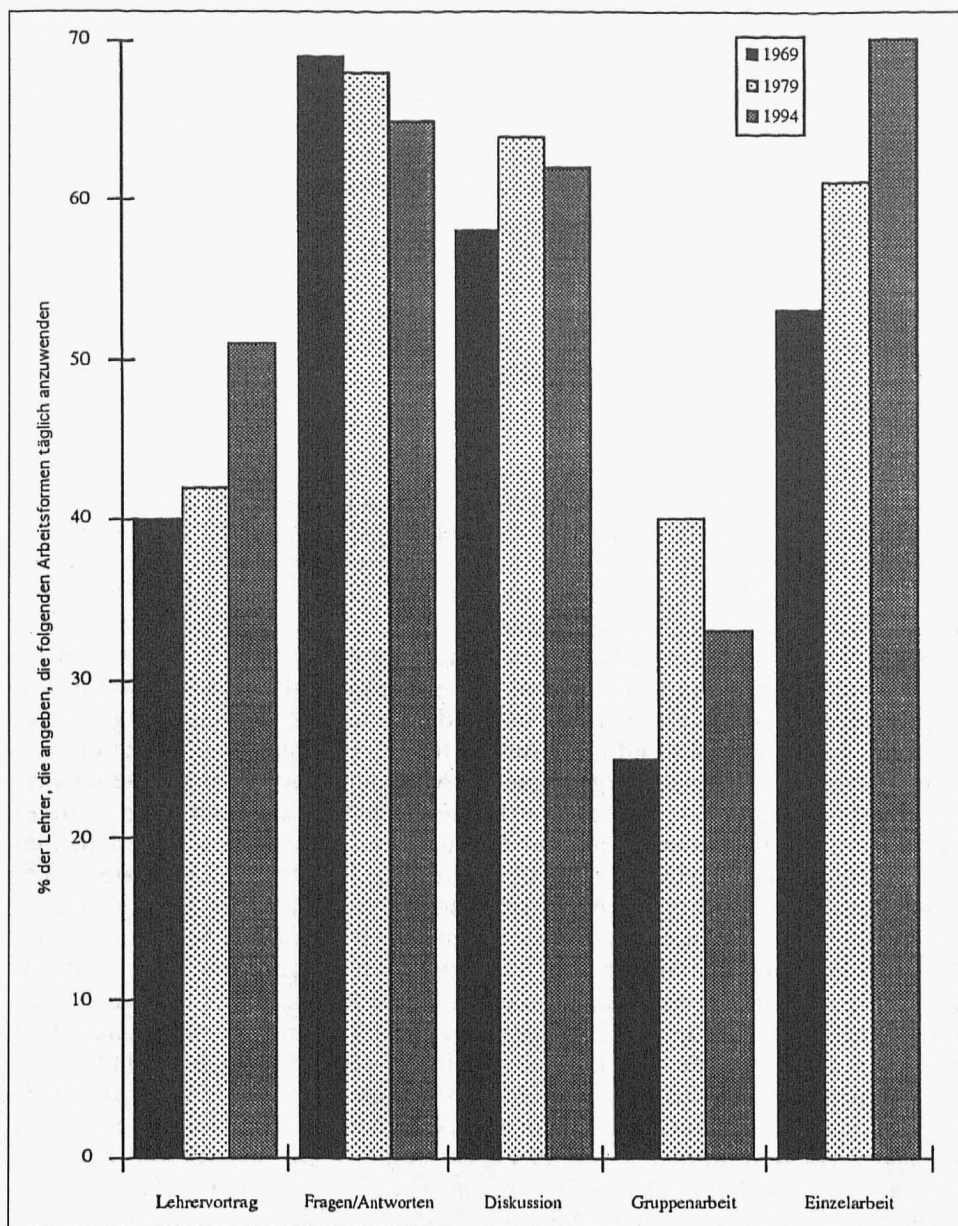


Abbildung 2: Arbeitsverfahren im Unterricht: 1969, 1979, 1991 – Angaben der Lehrer (in Prozent) der 8. Klassen

dament für die Arbeitskultur der Schule bildet. Erst wenn man diese geändert hat – und das dauert wohl ziemlich lange –, können Veränderungen in der Schule geschehen, die notwendig sind, damit die Schule eine lebendige Lern- und Entwicklungsumwelt für die Schüler wird.

Vergleiche über mehrere Jahre zeigen auch, daß die Qualität der inneren Ar-

beit der Schule sich nicht so leicht beeinflussen läßt, wie die Debattanten in der Bildungspolitik glauben. Ein Ergebnis der Forschung kann deshalb sein, daß es keine so große Rolle spielt, welches Steuerungsmodell man für die Schulen wählt. Das innere Leben der Schulen geht weiter, unabhängig von ihrem Kontroll- und Unterstützungssystem. Die Frage, was das richtige Steuerungsmodell sein kann, ist wohl hauptsächlich eine Frage für die Angehörigen des Steuerungssystems. In den Diskussionen geht es um deren Arbeitsplätze und um deren Perspektive der Schularbeit. Wenn wir sachlich vorangehen, dann ist es schwer zu beweisen, daß diese Systemkräfte die deutlichen Wirkungen auf die Qualität der Schule haben, wie dies manchmal in den Debatten behauptet wird.

4. „Lebensprojekte“ als Kriterien der Schulpolitik und -steuerung

Schule ist eine so wichtige Angelegenheit für jede Gesellschaft, daß man sie nicht nur den Schulprofis überlassen darf. Die Schule, ihre Ziele, ihre Aufgaben, ihre Anlage und ihre Struktur muß in der Öffentlichkeit diskutiert werden. Es ist die Aufgabe der Schulprofis, die politischen Entscheidungen umzusetzen. Damit das möglich wird, müssen wir darauf vertrauen, daß die Schulprofis auf der Grundlage von Vorgaben und ihren Beobachtungen der Schulumgebung handeln können. Aber die Schulprofis müssen eine Sache mit ihren Politikern gemeinsam haben: Sie müssen die Gesellschaft so gestalten wollen, daß die Lebensentwürfe der Menschen verwirklicht werden können.

Lebensprojekte – ein eigentümliches Wort, auf schwedisch „Livsprojekt“, ist nur schwer zu übersetzen, aber eindeutig zu verstehen. Der schwedische Politiker OLOF PALME hat den Begriff 1984 in seiner berühmten Harvard-Rede geprägt (PALME 1984). Lebensprojekte entstehen daraus, wie Menschen ihre Probleme lösen und ihr Leben gestalten, wenn sie aufwachsen und erzogen werden, wenn sie Freunde und Lebenspartner finden, wenn sie ins Arbeitsleben gehen und sich versorgen, wenn sie eine Wohnung einrichten, eine Familie und damit auch ein Zuhause bilden können, wenn sie sich ein leidliches Dasein schaffen und menschliche Würde auch im Alter bewahren können. Lebensprojekte sind allen Menschen gemeinsam. Sie sind Kennzeichen jedes menschlichen Lebens, unabhängig von technischer Entwicklung. Und bei ihnen geht es offenbar immer um die gleichen Fragen, die gleichen Aufgaben.

OLOF PALME setzte sich 1984 mit dem Verhältnis der Politiker zu den Lebensprojekten ganz normaler Menschen auseinander. Er stellte fest, daß „wir die Lebensprojekte auf verschiedene Weisen bearbeiten können. Aber in allen wesentlichen Bereichen bleiben sie immer gleich. Jeder Mensch ist immer für sein eigenes Leben verantwortlich innerhalb der neuen Möglichkeiten, die die Entwicklung schafft. Lebensprojekte bleiben auch in der Zukunft dieselben wie heute, solange die Menschen so bleiben, wie wir sie bis jetzt kennen.“ PALME führte weiter aus: „Das Ziel der Gesellschaft ist nicht, eine besondere Idee völlig getrennt von den Lebensbedingungen normaler Menschen zu verwirklichen. Die Gesellschaft soll nicht darauf bauen, was im Jenseits liegt. Die Gesellschaft soll nicht die Größe der Nation oder des Staates feiern. Die Gesellschaft soll nicht nach den Interessen einzelner Gruppen oder Klassen gebildet werden. Die Gesellschaft soll nicht nach einem Plan eines perfekten Zukunftsstaates gebaut

werden. Die Gesellschaft und ihre Einrichtungen sollen den Menschen hier und jetzt dienen, damit sie ihre Lebensprojekte verwirklichen können, damit sie ihr Leben leben können. So bedrohen sie keines anderen Menschen Zukunft. So können Menschen weiter auf den Erfahrungen früherer Generationen aufbauen. Die Ziele der Gesellschaft – und der Solidarität – sind, daß alle genügend Mittel und Möglichkeiten haben, die wirklichen Aufgaben des Lebens zu verwirklichen, die großen Lebensprojekte. Diese Ziele waren die Grundlage für den Wohlfahrtsstaat. Sie bilden die Grundlage für eine freie Gesellschaft, gebaut auf freiwilliger Zusammenarbeit zwischen selbständigen und freien Mitbürgern.“

Schule und Ausbildung müssen den Lebensprojekten moderner Menschen entsprechen und die Menschen stärken, ihre Lebensprojekte gut zu bewältigen. Wenn das die zentrale Aufgabe von Schule ist, dann muß man sich fragen: Kann Schule diese Aufgabe lösen, kann sie den Lebensprojekten moderner Menschen entsprechen, wenn sie zentral gesteuert wird?

Literatur

- ANDERSSON, B.-E./KJELLMANN, A.-C./MELKERSSON, H.: I valet och kvalet. En utvärdering av val till sexårsverksamhet. Läsåret 1993/94. Stockholms skolor. Informationsenheten. Utvärderar 10/1994.
- EKHOLM, M.: School Reforms and Local Response: an evaluation of school reviews in 35 school management areas in Sweden 1980–1985. In: Compare, Vol. 17, No. 2, 1987, S. 107–118 (auch in Western European Education, S. 54–68, Fall, 1988).
- MIRON, G. (Red.): Towards free choice and market-oriented schools. Problems and promises. Skolverkets rapport 2. Skolverket, Stockholm 1993.
- PALME, O.: Employment and Welfare. The Jerry Wurf Memorial Lecture. John F. Kennedy School of Government. Harvard University, Boston 1984.
- SANDSTRÖM, B./EKHOLM, M.: Stabilitet och förändring i skolan. Skolöverstyrelsen Utbildningsforskning 50. Stockholm: Liber 1984.
- SANDSTRÖM, B./EKHOLM, M.: Innovationer i grundskolan – metoder och resultatbilder. Rapport 98 från pedagogiska institutionen vid Linköpings universitet. Linköping 1986.

Abstract

During the past few years, the conceptions of state control over schools have changed considerably, also due to the relaxation of the confrontation between the blocs. New models of management, however, reveal little or nothing about the reduction or improvement of the quality of schooling. On the basis of a Swedish long-term study, the author shows that new mechanisms of regulation cause fewer changes than expected. Even radical reforms of the responsibility of schools, e.g. autonomy in budgeting, in decisions concerning the content of teaching, or changes in didactics, as well as in the reinforcement of refresher courses for teachers, do not ensue changes in the schools' working methods. Rather, the mentalities inherent in the individual school's "working structure" remain the determining factor.

Anschrift des Autors

Mats Ekholm, Högskolan I Karlstad, Box 9501, S-65009 Karlstad, Schweden